

**ANALISIS *FIQH SIYĀSAH*  
TERHADAP RELASI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA DALAM SISTEM AUDIT KEUANGAN  
NEGARA**

SKRIPSI

Oleh:

Salfi Mardayanti  
NIM. C95215103



Universitas Islam Negeri Sunan  
Ampel Fakultas Syariah  
dan Hukum Jurusan  
Hukum Publik Islam  
Program Studi Hukum Tata  
Negara Surabaya  
2019

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Salfi Mardayanti  
NIM : C95215103  
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah Dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum  
Tata Negara  
Judul Skripsi : Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Relasi Badan  
Pemeriksa Keuangan Dengan Dewan Perwakilan  
Rakyat Republik Indonesia Dalam Sistem Audit  
Keuangan Negara

Dengan ini sungguh-sungguh menyatakan bahwasannya skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil karya/penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 20 Agustus 2019

Saya Yang Menyatakan



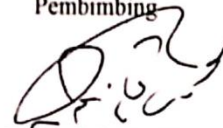
Salfi Mardayanti  
C9525103

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang di tulis oleh Salfi Mardayanti, telah di koreksi dan di setuju untuk  
di munaqasahkan

Surabaya, 27 Juni 2019

Pembimbing



Dr. H. Sutis, M. Fil

Nip. 196201011997031002

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Salfi Mardayanti NIM. C95215103 ini telah dipertahankan di depan Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Rabu, tanggal 24 Juli 2019, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelenggarakan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

### Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



Dr. H. Suis, M.Fil.I  
NIP. 196201011997031002

Penguji II



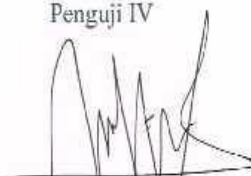
Dr. H. Maknuddin, SH., M.Ag  
NIP. 195711101996031001

Penguji III



Dr. Hj. Anis Farida, M.Si  
NIP. 197404042007102005

Penguji IV



Sri Wigati, M.E.I  
NIP. 197302212009122001

Surabaya, 24 Juli 2019  
Mengesahkan,  
Fakultas Syariah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel  
Dekan,



Dr. H. Masruhan, M.Ag  
NIP. 195904041988031003



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail: [perpus@uinsby.ac.id](mailto:perpus@uinsby.ac.id)

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Salfi Mardayanti  
NIM : C95215103  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Huku Tata Negara  
E-mail : [salfi2mardayanti@gmail.com](mailto:salfi2mardayanti@gmail.com)

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Disertasi ☐ Lain-lain(.....)

Yang berjudul:

**ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP RELASI BADAN PEMRIKSAAN KEUANGAN DENGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM AUDIT KEUANGAN NEGARA.**

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/percipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 22 Agustus 2019

Penulis

Salfi Mardayanti

## ABSTRAK

Skripsi Ini merupakan hasil penelitian kepustakaan dengan judul “Analisis *Fiqih Siyasah* Terhadap Relasi Badan Pemeriksaan Keuangan dan Dewan perwakilan Rakyat Dalam Sistem Audit Keuangan Negara”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan dalam dua rumusan masalah yaitu: 1. Bagaimana relasi badan pemeriksaan keuangan (BPK) dan dewan perwakilan Rakyat (DPR-RI) dalam sistem audit keuangan negara?; 2. Bagaimana Analisis *fiqih Siyasah* terhadap relasi badan pemeriksa keuangan (BPK) dan dewan perwakilan rakyat(DPR-RI)?

Metode penelitian dalam skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif, disusun menggunakan analisis kuantitatif dan pola pikir deduktif dan deskriptif analisis. Teknik yang dikumpulkan menggunakan *library researed*, sumber- sumber yang di peroleh dari buku, jurnal, dan lain sebagainya yang berhubungan dengan DPR dan BPK. Selanjutnya data disusun dan dihubungkan dengan fiqh Siyasah

Hasil penelitian ini di simpulkan bahwasannya BPK dan DPR-RI memiliki relasi yang kuat, BPK dan DPR-RI memiliki relasi *komplementer*, yang mana saling menguatkan. Dalam hal ini BPK bertugas membantu DPR dalam soal mengontrol apakah pemerintah tidak menyeleweng dari ketentuan-ketentuan APBN yang sudah di setuju DPR. Sedangkan dalam konteks *Fiqih Siyāsah. Al-sulṭhān al-Tasyrī'iyyah* memiliki kesamaan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan *Ahl Al-Halli Wa Al-'Aqd* dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI).

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka untuk mengoptimalkan relasi antara BPK dan DPR perlu dibangun kerja sama yang lebih baik, dan tidak perlu lagi adanya perubahan kedudukan BPK dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia.



## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>SAMPUL DALAM</b> .....	i
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	ii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iii
<b>PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>MOTTO</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>DAFTAR TRANSLITERASI</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	10
C. Rumusan Masalah .....	11
D. Kajian Pustaka .....	11
E. Tujuan Penelitian .....	13
F. Kegunaan Hasil Penelitian.....	14
G. Definisi Operasional .....	15
H. Metode Penelitian .....	16
I. Sistematika Pembahasan .....	19
<b>BAB II RELASI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM AUDIT KEUANGAN NEGARA DALAM FIQH SIYĀSAH</b>	
A. Siyāsah Dusturiyah .....	21
1. <i>Ahl Al-Hallī Wal-‘Aqd</i> .....	22
2. <i>Al-Sulṭhān Al-Tasyrī’iyah</i> .....	29
B. Siyāsah Maliyah.....	34
<b>BAB III RELASI ANTARA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM AUDIT KEUANGAN NEGARA</b>	
A. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).....	40
1. Sejarah Terbentuknya BPK.....	43
2. Tugas Wewenang dan Fungsi BPK.....	44





## PENDAHULUAN

Secara umum, suatu Sistem kenegaraan membagi kekuasaan pemerintahan dalam “*Trichotomy*” yang terdiri dari *eksekutif*, *legislatif* dan *yudikatif* dan bisa disebut dengan *Trias politica*. Dalam setiap kekuasaan terpisah antara satu dengan yang lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*Orgaa*) yang melakukannya.

1) kekuasaan *legislatif*, di mana kekuasaan tersebut terdiri dari Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas : a) Dewan perwakilan Rakyat (DPR) b) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 2) Kekuasaan pemerintahan negara (*Eksekutif*) yaitu presiden dan wakil Presiden 3) Kekuasaan Kehakiman (*Yudikatif*), meliputi : a) Mahkamah Agung (MA) b) Mahkamah Konstitusi (MK) 4) Lembaga negara bantu (*The Auxiliary State Body*), yaitu Komisi Yudisial (KY).<sup>4 5)</sup> Kekuasaan *Eksaminatif*, yang mana kekuasaan *eksaminatif* adalah kekuasaan terhadap pemeriksaan keuangan negara. Kekuasaan

<sup>4</sup>Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Neagara...*,79.



Berdasarkan Konsep Hukum Keuangan Negara, Pertanggung jawaban keuangan negara merupakan konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, menurut konsep hukum keuangan negara, hakikat APBN adalah kedaulatan yang diberikan kepada DPR-RI, bahwa bukti pemegang kedaulatan adalah Rakyat melalui DPR-RI.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Sutedi Adrian, *Hukum Keuangan Negara*, edisi I cetakan II (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 10.

[illegible]

Untuk menunjang peran penting BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan terdapat asas-asas yang di atur oleh undang-undang keuangan negara dimana salah satunya adalah asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksaan yang bebas dan mandiri, dimana asas tersebut memberikan kebebasan bagi badan pemeriksaan keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh di pengaruhi oleh siapapun.<sup>11</sup>

Dalam pemilihan anggota BPK yang mana dipilih oleh DPR-RI dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, hubungan antara DPR-RI dan BPK dapat terpengaruh dari hasil opini pemeriksaan keuangan yang di keluarkan oleh BPK, dimana hal tersebut menyangkut pengelolaan anggaran dalam lingkup DPR-RI, hal tersebut berpengaruh mengingat bahwasannya anggota BPK dipilih oleh DPR-RI itu sendiri.

Setelah pengauditan yang dilakukan BPK selesai, BPK wajib melaporkan

<sup>10</sup>Gilang Prama Jasa, Ratna Herawan, "Dinamika Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem Audit Keuangan Negara", Jurnal Law Reform Volum 13,2 (2017), 190.

<sup>11</sup>Mieke Rayu Raba, “Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Pemerintah yang baik menurut UU No. 15 tahun 2006”, Jurnal Lex Crimen Volume VI, no 3 (Mei,2017), 157.

Dalam Islam juga terdapat pembahasan yang membahas tentang Hukum tatanegara dimana hal tersebut sering disebut dengan *fiqh siyāsah*, dimana *fiqh siyāsah* disini adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan.

Dalam kajian *fiqh siyāsah* terdapat ruang lingkup, yang mana menurut Imam Al-Mawardi dalam kitab *fiqh siyāsah* berjudul *al-ahkam al-sulthaniyyah*, beliau membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* kedalam lima bagian antaranya

<sup>13</sup> Ibid., 10.





- Untuk mewujudkan sistem negara yang sempurna, maka harus dibentuk lembaga-lembaga negara yang mencerminkan kekuasaan dan adanya control yang efektif untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Pembagian kekuasaan dalam ketatanegaraan Islam juga tidak berbeda dengan ketatanegaraan pada umumnya. Dimana dalam *fiqh siyāsah* yang melaksanakan tugas adalah lembaga legislasi *al-sulthah al-tasyrī'iyah* dalam hal ini negara memiliki kewenangan untuk menggali hukum-hukum yang akan diberlakukan berdasarkan nash-nash al-Qur'an dan Hadist, yang menjalankan kekuasaan ini adalah *Ahl al-hall wa al-aqd*.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Nurush Shobahah, “penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat persepektif fiqih siyasah”, Ahkam Volum 5 nomor 1 (Juli, 2017), 33.

Dalam sistem ketatanegaraan Islam juga mengatur tentang lembaga perwakilan rakyat yang biasa disebut dengan *Ahl al-hall wa al-aqd* yang berarti orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara).<sup>18</sup> Adapun tugas *Ahl al-Hallī Wal al-‘aqd* salah satunya adalah pengawasan berupa pengawasan jalannya pemerintahan dan pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintahan dan pengawasan untuk mencegah tindakan pelanggaran terhadap hak-hak Allah swt. Sebagaimana dalam surat As-Shurs ayat 38 sebagai berikut :<sup>19</sup>

“Dan bagi orang-orang yang menerima seruan Tuhannya dan mendirikan Sholat serta urusan mereka diputuskan dengan Musyawarah antara mereka menafkahkan sebagian Rizki yang kami berikan kepada mereka.”

Ruang lingkup *siyāṣah māliyyah* yang tepat yakni *Baitul māl* karena memiliki tugas mengawasi kekayaan Negara terutama pemasukan dan

<sup>19</sup>Imam Amrusi Jailani, "*Hukum Tata Negara Islam*" ..., 175.

- <sup>20</sup> Agus Mariin, “Baitul Maal Sebagai Lembaga Keuangan Islam Dalam Memperlancar Aktivitas Perekonomian”, *Jurnal Akutansi dan Pajak*” di akses pada 22 November 2018 Pukul 17:58

Dari beberapa permasalahan yang ada, maka dalam penelitian ini hanya dibatasi pada sistem audit keuangan negara, fungsi, kewenangan, relasi badan pemeriksaan keuangan dan dewan perwakilan rakyat, sistem audit negara dalam Undang-Undang nomor 15 tahun 2006 dan *fiqh siyāsah*.

Berdasarkan Latar belakang yang telah diuraikan dan dijelaskan di atas, dapat di ditarik Rumusan Masalah sebagai berikut :

- [illegible]

Kajian pustaka merupakan penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebelumnya terkait masalah yang akan diteliti dan sebagai bahan telaah pustaka dan penelitian. Dengan adanya penelitian terdahulu untuk mendapatkan gambaran topic yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah diteliti serta mempermudah pembaca melihat dan menilai perbedaan yang digunakan oleh peneliti lain dalam mengkaji permasalahan sehingga diharapkan tidak adanya pengulangan materi secara mutlak dengan penelitian sebelumnya.

1. Penelitian yang berjudul “Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Melakukan Pemeriksaan Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintah Yang Baik Menurut Undang-Undang Negara Nomor 15 Tahun 2006”. Jurnal ini ditulis oleh Mike Rayu Raba Mahasiswa fakutas hukum universitas Sam Ratulangi, Manado. Dalam skripsi ini membahas tentang peran Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dalam mewujudkan pemerintahan yang baik yang mana dikaji menurut undang-undang no 15 tahun 2006. Sedangkan dalam skripsi ini penulis membahas hubungan antara Badan Pemeriksa

Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan juga di analisis dengan hukum Islam.

2. Penelitian yang berjudul “Rencana dan Implementasi Model Pemeriksaan Kinerja Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia atas Aplikasi E-Government di Pemerintah Daerah: Studi kasus Kabupaten Sragen, Skripsi ini ditulis oleh Mahasiswa program studi Sains Akutansi Konsetrasi Akutansi Terapan Univeritas Gaja Mada. Dimana membahas tentang proses pengembangan model kriteria evaluasi untuk mendukung badan pemeriksa keuangan dan menguji aspek efektivitas kinerja atas e-government di pemerintah daerah, sedangkan dalam Skripsi yang di tulis oleh penulis lebih membasa tentang pengembangan proses pemeriksaan dan hubungan dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pengaudit Keuangan Negara.
3. Peran badan pemeriksaan keuangan dalam pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah, skripsi ini ditulis oleh Materna Ayu Novita Sekar Arum program studi Magister ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang mana membahas tentang peran Badan Pemeriksaan keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah Kabupaten Sleman, pembahasan tesis ini mengharmonisasikan antara peraturan perundang-undangan dengan keadaan nyata di masyarakat. Sedangkan dalam Skripsi yang penulis bahas adalah mengenai Hasil Dari Pengauditan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan

yang mana dapat berpengaruh dalam relasi antara BPK dan DPR-RI selain itu dalam skripsi ini juga mengharmonisasikan antara hukum positif dan hukum Islam.

### E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dihasilkan dari penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Untuk mengetahui Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dalam sistem audit keuangan negara.
2. Untuk mengetahui Analisis *fiqh siyāsah* terhadap relasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).

## F. Kegunaan hasil Penelitian

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dalam kegunaan secara teoritis dan praktis.

- ## 1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya tentang Analisis *fiqh siyāsah* terhadap relasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dalam sistem audit keuangan negara. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan oleh mahasiswa dan peneliti-peneliti hukum sebagai referensi untuk penelitian berikutnya, dan sebagai tambahan pengetahuan bagi



masyarakat luas pada umumnya.

## 2. Kegunaan Praktis

Secara Praktis dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumber pikiran terkait upaya optimalisasi Analisis *fiqh siyāsah* terhadap relasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dalam sistem audit keuangan negara. Bagi masyarakat umum hal ini dapat membuka wawasan terhadap hubungan antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dalam sistem audit keuangan negara.

## G. Definisi Oprasional

Untuk lebih memahami, memperjelas dan menghindari terjadi kesalahpahaman pembaca, maka penulis perlu untuk menguraikan definisi dan memberikan definisi terhadap variabel judul dimana dalam skripsi ini terdapat tiga variabel. Hal ini bertujuan agar pembaca dapat memahami dan fokus terhadap apa yang di bahas oleh penulis dalam penelitian ini. Untuk itu penelitian akan menjelaskan beberapa istilah dan definisi-definisi konsep yang di gunakan dalam penelitian ini:

1. *Fiqh siyāsah* adalah pembahasan tentang ketatanegaraan Islam dan yang digunakan dalam skripsi ini adalah bagian *siyāsah dustūrīyah*. Dalam bagian ini membahas antara lain lembaga legislasi dan *sūrah* merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

Penelitian ini menggunakan model pendekatan penelitian kuantitatif dengan jenis penelitian deskriptif analisis dan pengumpulan data melalui metode penelitian pustaka (*library research*).







Bab kedua, memuat tentang Relasi Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara dalam *Fiqh Siyāsah* yang meliputi teori *fiqh siyāsah* yang ditekankan pada *fiqh siyāsah dusturiyah* dan *siyāsah Malīyah* yang nantinya digunakan sebagai analisis dalam menjawab rumusan masalah.

Bab empat, merupakan bab yang memuat tentang analisis relasi antara badan pemeriksa keuangan dan perwakilan rakyat dalam sisitem audit keuangan negara serta analisis *Fiqh Siyāsah* dalam Relasi badan pemeriksa keuangan dan Dewan Perwakilan rakyat dalam sistem Keuangan negara.

RELASI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DALAM SISTEM AUDIT KEUANGAN NEGARA DALAM  
*FIQH SIYĀSAH*

العلم بالأحكام الشرعية العملية المستنبطة من أدلتها التفصيلية

Kata “*Siyāsah*” yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah, politik dan pembuatan kebijaksanaan. pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu. Secara terminologi, Abdul Wahab Kallaf mendefinisikan bahwa *siyāsah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>22</sup> *Fiqih Siyāsah* adalah trias politika dalam Islam yang mana terdiri atas *Siyāsah Dustūriyah*, *Siyāsah Maliyyah* dan *Siyāsah Dauliyah*.

<sup>22</sup> Ibid., 4.



*Siyāṣah Dustūriyah* adalah bagian dari *fiqh siyāṣah* yang membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lainnya perundang-undangan dalam suatu negara). Legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyāṣah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>23</sup>

Persoalan di dalam *fiqh siyāsah dustrūriyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyat di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya, *fiqh siyāsah Dustūriyah* umumnya tidak terlepas dari dua hal pokok pertama dalil-dalil *kuliy*, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadist, *al- Maqosidusyariah*, dan semangat ajaran Islam dalam mengatur masyarakat yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat.<sup>24</sup>

Bidang *Siyāsah Tasyri’iyyah* termasuk dalam persoalan *Ahl’ Al-Hallī Wal-‘Aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim, di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya.

<sup>24</sup> A. Djazuli, *Edisi revisi fiqh siyasah Implementasi kemaslahatan umat dalam rambu-rambusyariah* (Jakarta: kencana, 2003), 47.



Sedangkan Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-syawkah* dan sebagainya lagi menyebutkan dengan *ahl al-syura* atau *ahl al-ijmā'*. Namun semuanya wakil umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.<sup>29</sup> Sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Dari segi fungsional, ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan khalifah dalam perspektif pemikiran ulama *fiqh* sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan perwakilan yang personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu dan salah satu tugasnya

<sup>29</sup> Ibid., 138.

25

Namun dalam beberapa segi lain, antara *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* dan MPR tidak identik. Dengan demikian *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* dapat dikatakan dalam pengaplikasiannya di negara Indonesia yaitu lembaga legislatif, yaitu lembaga pembuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, sehingga lembaga ini disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebutan lain yang sering dipakai dalam parlemen. Dan tugas *Al-Halli Wal-'Aqd* adalah sebatas mencalonkan (*at-tasrī'iyyah*) dan menyeleksi (*at-tarjīh*) sesuai dengan kemaslahatan dan keadilan.<sup>31</sup>

a. Sistem Pemilihan dalam *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd*

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap dunia Islam, pemikiran tentang *Ahl Al-Halli Wal-‘Aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya mengemukakan pembentukan lembaga perwakilan rakyat atau DPR sebagai representasi dari kehendak rakyat. Dalam perakteknya , mekanisme pemilihan anggota *Ahl Al-Halli Wal-‘Aqd* atau DPR ini menurut al- Ashari dilakukan melalui beberapa cara :

- 1) Pemilihan umum yang dilakukan secara berkala. Dalam pemilihan ini, anggota *Ahl Al-Halli Wal- 'Aqd* sesuai dengan pilihannya.

<sup>30</sup> Ibid., 67.

<sup>31</sup> Wahhab Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuh* (Jakarta: Gema Insani, 2011), 301.

- b. Kewenangan dari *Ahl Al-Halli Wal-‘Aqd*

Kewenangan *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* yang mana dalam hal ini rakyat memiliki kekuasaan dalam memilih pemimpin, sementara *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* mewakili mereka, kecil jumlahnya dari rakyat, tetapi memiliki kepabilitas untuk memikul tanggung jawab memilih pemimpin. Sebagai yang dipaparkan oleh Al-Mawardi “apabila *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* berkumpul untuk memilih, mereka meneliti keadaan orang-orang yang berhak menjadi pemimpin yang sudah masuk kriterianya untuk disumpah. Mengajak rakyat untuk taat kepadanya dan menahan diri dari pembaiatan.”<sup>33</sup> Dalam hal ini wewenang *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* di klarifikasikan sebagai berikut :

34

- 1) *Ahl Al-Halli Wal-‘Aqd* memberi masukan kepada pemimpin yaitu memberikan masukan kepada pemimpin yang dilakukan oleh *Ahl*

<sup>33</sup> Al-Mawardi, *Al ahkam Sultaniyyah wal-wilatud-diniyyah* terj. Abdul Hayyie al-kattani, Kamaludin Nurdin Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), 39.

[illegible]

*Al-Halli Wal-‘Aqd* dan pemimpin atau pejabat yang kebijakannya berasal dari masukan *Ahl Al-Halli Wal-‘Aqd* yang mengikat.

- 2) Pemimpin hendaknya mengajukan konsep rancangan hukum atau undang-undang kepada majelis atau *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* agar dapat pengesahan semata-mata hanya suatu kesepakatan atau konsensus para sahabat ketika khalifah menetapkan suatu ketentuan hukum melihat dari potensial yang dimiliki pemimpin.
- 3) *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* mempunyai hak mengoreksi dan mengontrol. Hakikatnya penguasa bukanlah memiliki kekuasaan yang diatas prinsip amanah dan masalah artinya dalam aplikasinya *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* harus memposisikan dengan cara yang arif bijaksana dalam melihat program dan pelaksanaan yang diterapkan oleh pemimpin sesuai dengan nilai-nilai kehidupan keagamaan.
- 4) *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* mempunyai hak untuk menerima tuntutan rakyat. Pada hakikatnya adalah penyambung suara rakyat secara keseluruhan yang harus didengar dan dipatuhi aspirasi mereka selama tidak bertentangan dengan syari'at.
- 5) *Ahl Al-Halli Wal-'Aqd* mempunyai hak membatasi jumlah kandidat yang akan menjadi pemimpin

c. Syarat-Syarat *Ahl Al-Halli Wa al-‘Aqd*

Tidak semua orang dapat menjadi anggota *Ahl Al-Halli Wal-‘Aq*  
syarat-syarat menjadi *Ahl Al-Halli Wal-‘Aq* teridentifikasi

1) *Al-'adalah* yang memenuhi syarat-syaratnya. *Al-'adalah* adalah sebuah talenta yang mendinging pemiliknya untuk selalu komitmen pada ketakwaan dan muruah. Adapun yang dimaksudkan dengan ketakwaan adalah menjalankan perintah-perintah syara' dan menjauhi larangan-larangannya.

3) Pandangan dan kebijaksanaan yang bisa menjadikan pemiliknya mampu menyeleksi dan memilih siapakah yang paling layak menjabat *imamah* dan paling mampu mengurus dan mengelola kemaslahatan-kemaslahatan.

[illegible]



Dalam kajian fiqh siyasah, lembaga legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *Al-Sulṭhān Al-Tasyrī'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. hal ini di tegaskan sendiri oleh Allah dalam surat al-An'am 6:57 :

*Katakanlah: “sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al-Qur’an) dari Tuhanku, sedangkan kamu mendustakannya. Tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. Menerapkan hukum itu hanya hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan dia pemberi keputusan yang paling baik.*

Akan tetapi dalam wacana *fiqh siyāsah*, istilah *Al-Sulṭhān Al-Taṣrī'iyah* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*Al-Sulṭhān Al-tanfīdīyah*), dan kekuasaan yudikatif (*Al-Sulṭah al-qadhāīyah*).<sup>36</sup>

<sup>35</sup>Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata negara...*, 299.

<sup>36</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstulisasi...*, 187.

- Menurut Sayyid Abul A'la Maududi bahwa *Al-Sulṭhān Al-Tasyrī'iyah* dalam suatu negara Islam memiliki sejumlah fungsi yang harus dilakukan:<sup>38</sup> Pertama, Jika terdapat pedoman-pedoman yang jelas dari Tuhan dan Rosulullah saw, meskipun *Al-Sulṭhān Al-Tasyrī'iyah* tidak dapat merubah atau menggantinya, maka hanya *Al-Sulṭhān Al-Tasyrī'iyah* yang akan kompeten untuk menegakkan dalam susunan dan bentuk pasal demi pasal, menggunakan definisi-definisi yang relevan dan ciri-cirinya, serta menciptakan peraturan-peraturan dan undang-undang untuk menggundangkannya.

<sup>37</sup> Ibid., 188.

[illegible]

Unsur-unsur legislasi dapat dirumuskan sebagai berikut: a. pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang diberlakukan dalam masyarakat Islam; b. masyarakat yang melaksanakannya; c. isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai dasar syariat Islam.<sup>39</sup>

Unsur-unsur legislasi dapat dirumuskan sebagai berikut: a. perintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menegakkan hukum; b. perintah diberlakukan dalam masyarakat Islam; c. isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan syariat Islam.<sup>39</sup>

Kedua, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dilepaskan oleh nash. Disinilah perlunya *Al-Sulḥān Al-Tasyrī'iyah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyās* (analogi). Mereka berusaha mencari *illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat dalam nash. Disamping harus merujuk kepada nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-masālīh* dan *daf' al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan ). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak

[illegible]

memberatkan mereka.<sup>41</sup>

Kewenangan lembaga legislatif adalah untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Salah satu kewenangan dari lembaga legislatif ialah dalam bidang keuangan negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan pembendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan negara kepada kepala negara selaku pelaksana pemerintah (*Al-Sulṭhān Al-Tanfīdīyah*). Dalam jangka waktu tertentu, lembaga legislatif akan meminta pertanggung jawaban dan laporan keuangan negara. Menurut Mahmud Hilmi, *Al-Sulṭhān Al-Tasyrī'īyah* mempunyai kewenangan di bidang politik. Dalam hal ini, lembaga legislatif berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan kepada eksekutif tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk didiskusikan dan memeriksa birokrasi.<sup>42</sup>

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Badan legislatif berwenang meninjau kembali dan

<sup>41</sup>Ibid., 163.

<sup>42</sup>Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, 164

Seperti dalam *fiqh siyāsah dauliyah*, dan *dusturiyah* di dalam *fiqh siyāsah Mālīyyah* pun pengaturannya diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. Oleh karena itu, di dalam *fiqh Mālīyyah* ada hubungan di antara tiga faktor, yaitu : harta, dan pemerintah atau kekuasaan. Di dalam *siyāsah mālīyyah* dibicarakan bagaimana cara-cara kebijakan yang harus diambil untuk mengahrmonisasikan dua kelompok ini, agar kesejahteraan orang kaya dan miskin tidak semakin lebar.

Kajian *fiqh siyāsah Malīyyah* (kebijakan politik keuangan negara) dalam persepektif Islam tidak terlepas dari Al-qur'an, Sunnah Nabi dan praktek yang dikembangkan oleh al-Khulafa' al-Rasidun, dan pemerintah Islam sepanjang sejarah. *Siyāsah Malīyah* adalah salah satu bagian terpenting dalam sistem pemerintahan Islam, krena itu kajian ini antara lain membahas tentang sumber-sumber pendapatan negara dan pos-pos pengeluaran negara.

Pendapatan dan pengeluaran negara sangat berkaitan dengan uang negara.

[illegible]

Uang negara telah diatur dalam ketatanegaraan Islam sebagai telah merujuk firman Allah yaitu:<sup>44</sup>

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ الْأَحْبَارِ وَالرُّهْبَانِ لِيَآْكُلُوا أَمْوَالَ النَّاسِ  
بِالْبَاطِلِ وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا  
يُنْفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ ٣٤

*Hai orang-orang yang beriman. Sesungguhnya sebagian besar dari orang-orang alim Yahudi dan rahib-rahib Nasrani benar-benar memakan harta orang dengan jalan batil dan mereka menghalang-halangi (manusia) dari jalan Allah. Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkakannya pada jalan Allah, Maka beri tahukanlah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang peih.<sup>45</sup>*

Tujuan di dirikannya sebuah negara menurut Al-mawardi adalah mengganti tugas kenabian dalam memelihara Agama dan mengelola dunia. Dimana mengelolah dunia disini maksudnya adalah menciptakan ketertiban sosial.

a. Pengertian *fiqh Māliyyah*

*Fiqh Siyāsah Mālīyyah* jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, mempunyai makna Politik Ekonomi Islam. Politik ekonomi Islam adalah kebijakan hukum yang dibuat oleh suatu pemerintahan menyangkut pembangunan ekonomi untuk menjaminterpenuhinya kebutuhan masyarakat dengan menjadikan nilai-nilai syariat Islam sebagai ukurannya. Kebijakan tersebut merupakan hukum yang mengatur hubungan negara dengan masyarakat, individu dalam aktifitas ekonomi.. secara akademik, kajian politik ekonomi dalam Islam

<sup>44</sup> Abdul Manan, *Hukum Ekonomi syariah: dalam persepektif keuangan negara peradilan agama* (Jakarta: kencana, 2012), 11.

<sup>45</sup> Al-qur'an, 9:34.



b. Ruang lingkup *Fiqh Māliyyah*

1) Sumber Keuangan negara dalam Islam, menurut Abu Yusuf, seperti di kutip T.M. Hasbi ash-shiddieqy, meliputi Mawarid al-dawlah yang telah ditetapkan *syara'*, yaitu *Khumus al-ghana'im*, sedekah, dan *Khawarij*, dan beberpa istilah tentang keuangan negara Islam hingga saat ini adalah zakat, *Khumus al-ghana, al-fa'*, *jizyah*, *'usyr al-tijarah* dan pajak serta sumber-sumber lainnya.

<sup>49</sup> Qs. Al-Isrā:

<sup>49</sup> Ibid..., 318.



<sup>53</sup> Andri Nirwana, *Fiqh Siyasah Maliyah* (Banda Aceh: Searfiqh Banda Aceh, 2017), 113.



### A. Badan Pemeriksa Keuangan

Menurut Mardiasno (2005) terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (good governance) yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Pemeriksaan (Audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Badan pemeriksa keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) diamanatkan Undang-Undang No. 15 tahun 2004 jo Undang-Undang no 15 tahun 2006 tentang pemeriksaan tanggung jawab Keuangan Negara untuk melakukan audit LKPD. Pemeriksaan oleh BPK-RI tidak hanya menghasilkan opini atas laporan keuangan dan laporan keuangan yang diaudit tetapi juga membrikan catatan hasil temuan. Temuan tersebut menjelaskan kelemahan pengendalian internal dan ketidak taatan terhadap peraturan perundang-undangan. Hasil audit BPK-RI tersebut di tindak lanjuti menjadi audit investigasi, kasus korupsi dan kasus pidana.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Dyah Setyaningrum, “Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas audit BPK-RI” (Skripsi--Universitas Indonesia, Jakarta, 2018), 2.

Di tengah revolusi fisik mempertahankan kemerdekaan, tepat tanggal 1 januari 1947, BPK saat itu resmi berdiri sendiri. melalui SK Presiden RI tanggal 28 Desember 1946. Lembaga ini pertama kali di impin oleh R Soerasno, seorang tokoh yang kemudian juga dipercaya sebagai salah satu delegasi Indonesia dalam konfrensi Meja Bundar pada tanggal 1949.

[illegible]

Berdasarkan Piagam konstitusi RIS tanggal 14 Desember 1949 terbentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat (RIS). Berbarengan dengan itu maka terbentuklah pula dewan Pengawas keuangan yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS berkantor di Bogor menempati bekas Kntor Algemeene Rekenkamer pada masa Pemerintahan Netherland indies Civil administration (NICA).<sup>57</sup>

Tanggal 17 agustus 1950 negara Kesatuan republic Indonesia kembali terbentuk, Dewan Pengawas Keuangan RIS sejak tanggal 1 oktober 1950 digabung dengan badan pemeriksaa keuangan Berdasarkan UUDS 1950. Personalia dewan pengawas keuangan RIS diambil dari Unsur Badan Pemeriksaan Keuangan di Yogyakarta dari algemene Rekenkamer di Bogor.

[illegible]



Dalam perkembangan fungsi BPK, Berdasarkan Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta resolusi MPRS No. 1/res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk menyempurnakan badan Peeriksaan Keuangan, sehingga dapat menjadi alat control yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu maka pada tanggal 12 Oktober 1963, pemerintah telah mengeluarkan peraturan pemerintah Pengganti undang-undang No.7 tahun 1963 (LN No 195 tahun 1963) yang kemudian diganti dengan undang-undang (PERPU) No. 6 tahun 1964 tentang badan pemeriksaan keuangan gaya baru.<sup>59</sup>

Untuk mengganti PERPU tersebut, dikeluarkan UU No.17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa Presiden, sebagai pemimpin besar Revolusi pemegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tinggi atas penyusunan dan pengurusan keuangan negara. Ketua dan wakil ketua BPK-RI berkedudukan masing-masing sebagai mentrikoordinator dan menteri.

Dalam era reformasi sekarang ini, badan pemeriksa keuangan telah mendapatkan dukungan konstribusi dari MPR RI dalam sidang Tahunan tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga

<sup>59</sup> Faisol Ismail, “Badan Pemeriksaan Keuangan”, dalam [http://www.Wikipedia.org/wiki/badan pemeriksaankeuangan](http://www.Wikipedia.org/wiki/badan_pemeriksaankeuangan) , diakses pada tanggal 27 April 2019.

Sebagai negara hukum dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara dilakukan oleh lembaga negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang dasar 1945. Dalam hal ini, Badan Pemeriksaan keuangan (BPK) sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang yang harus dijalankan.

Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan atas laporan keuangan. Dimana dalam hal ini yang dimaksud dengan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan

<sup>61</sup> Undang-Undang No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan bagian II pasal 6 ayat (1)

keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan kesimpulan atas suatu hal yang diperiksa.<sup>62</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya BPK juga memiliki wewenang, dimana wewenang tersebut tertuang dalam Undan-Undang No 15 tahun 2006 pasal 9 ayat (1) yang menjelaskan bahwa BPK berwenang:

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun data dan menyajikan laporan pemeriksaan.
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga

[illegible]



- a. Penyelesaian pengenaan ganti rugi negara/daerah kepada bendahara, pengelolaan BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK;
- b. Pelaksanaan pengenaan ganti rugi negara/daerah yang ditetapkan kepada bendahara, pengelolaan keuangan negara telah ditetapkan oleh BPK; dan
- c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dari penjelasan di atas, yang dimaksud dengan pemeriksaan, pemeriksaan adalah terjemahan dari auditing. Pada saat ini, tidak ada

<sup>66</sup> Ibid., Pasal 11.





<sup>68</sup> Materna Ayu Novita Sekar Arum, “Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan terhadap pengelola keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah” (Skripsi--Universitas ATM, Yogyakarta), 12.

[illegible]

Sesuai dengan undang-undang nomor 15 tahun 2006, BPK memiliki kewenangan untuk melakukan tiga jenis pemeriksaan yang mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemeriksaan yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Pemeriksaan kinerja BPK adalah pemeriksaan kinerja atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, tentang keuangan negara, pasal 2.

[illegible]

Peran badan pemeriksaa Keuangan (BPK) dapat dilihat dari segi hasil temuannya yang mengungkapkan penyimpangan-penyimpangan keuangan negara dari APBN, bantuan limgkuitiditas Bank Indonesia, BUMN, dan lain-lainnya. Seluruh pelaksanaan BPK memiliki tujuan akhir yaitu mencapai visi BPK. Dalam mencapai visi BPK , BPK memiliki milestone atau batu pijak yang mengarah pencapaian visi tersebut, maka BPK menyusun tujuan strategi sebagai tujuan jangka panjang untuk mencapai visi BPK. Tujuan strategis BPK adalah sebagai berikut:<sup>73</sup>

- <sup>72</sup> Ibid., 9.

[illegible]

- a. Membantu Masyarakat dalam mengambil keputusan untuk melakukan alternative pilihan masa depan
- b. Mendalami kebijakan dan masalah politik dalam hal ini merupakan harapan dari posisi BPK setelah tahun 2010.
- c. Melakukan evaluasi dan memberikan rekomendasi bagi peningkatan efektivitas dan efisiensi kebijakan pemerintah serta ketaatan atas aturan lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan.
- d. Membangun pemerintah melakukan perubahan struktural BUMN maupun badan pelayanan umum seperti sekolah, universitas, dan rumah sakit

e. Membantu pemerintah untuk mengimplementasikan paket ketiga UU tentang keuangan negara tahun 2003-2004 melalui :

[illegible]

### B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Indonesia adalah sebagai negara kepulauan. Dalam negara yang bercirikan Nusantara terdapat kepentingan yang berbeda antara yang satu dengan daerah yang lain. Oleh karena itu, dibutuhkan ada suatu wadah di tingkat pusat sebagai pemersatu dalam memperjuangkan kepentingan daerah.

1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) pasal 20A ayat (1), dewan perwakilan

[illegible]



Berdasarkan UU No.16 tahun 1969, anggota DPR berjumlah 460 orang, yang bersumber 360 orang melalui pemilihan umum dn 100 orang diangkat dari anggota karya ABRI dan bukan ABRI.<sup>76</sup>

Pasca perubahan UUD 1945, DPR mengalami penguatan terhadap kedudukannya sebagai organ negara cabang kekuasaan legislatif. Penegasan ini dapat dilihat dalam rumusan pasal 5 ayat (1) UUD 1945, dari presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama DPR, berubah menjadi berhak mengajukan rancangan Undang-undang (RUU) kepada DPR. Pergeseran tersebut membuat DPR memiliki fungsi politik yang strategis. Pasal 20 UUD 1945 mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan Wadah atau sarana untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. karena itu DPR dapat disebut lembaga perwakilan Rakyat/parlemen.<sup>77</sup>

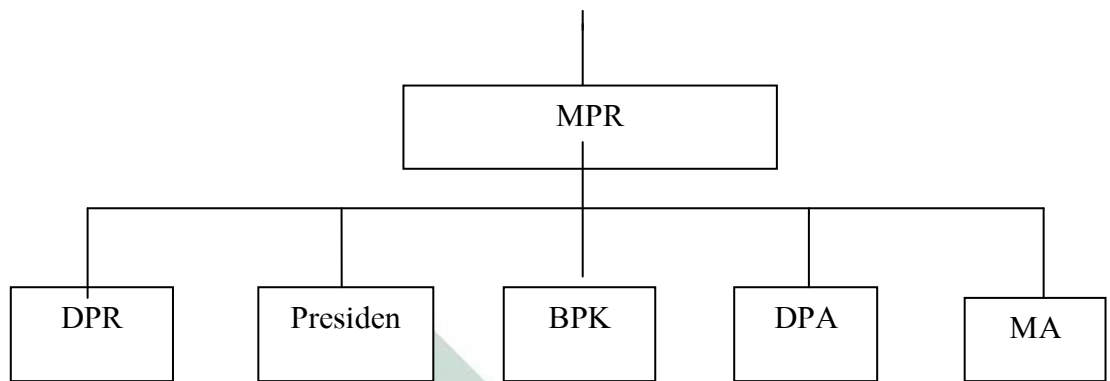
### Struktur Kelembagaan Negara sebelum perubahan UUD 1945

## UUD 1945

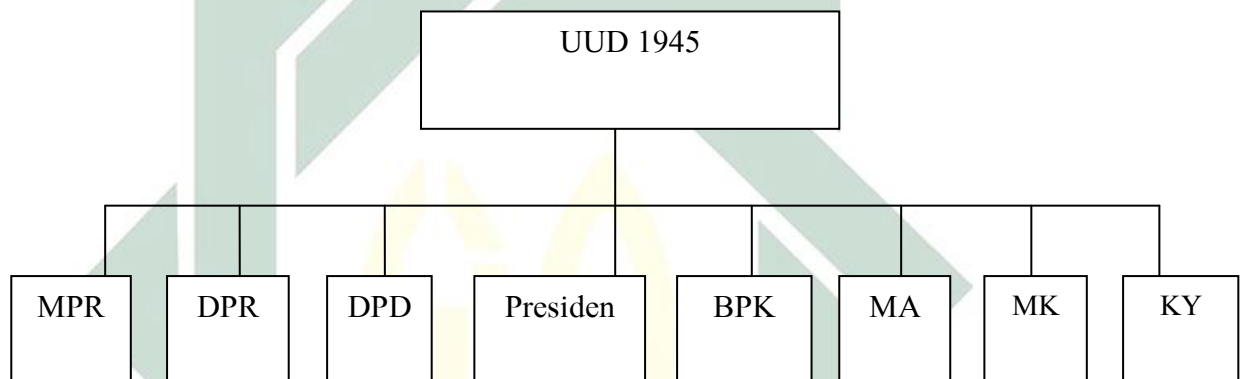
<sup>76</sup> Muktar Pakpahan, *DPR RI semasa Orde Baru* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), 23.

<sup>77</sup> Iwan Putra Siregan, “Bentuk fungsi pengawasan Dewan Perwakilan rakyat Terhadap Lembaga Negara penunjang (state Auxiliary organ)” (Skripsi--Universitas Sumatra Utara, Medan, 2018), 30.





## Setelah Perubahan UUD 1945



### 3. Tugas dan Fungsi DPR

Fungsi Dewan perwakilan Rakyat sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 pasal 20 A ayat (1) adalah fungsi legislasi, fungsi Anggaran, fungsi anggran, dan fungsi. <sup>78</sup> pengawasan, hal tersebut juga di jelaskan lagi dalam Undang-undang No 22 tahun 2003 jo Undang-Undang no. 17 tahun 2014.

a. Fungsi Legislasi

Fungsi pembentukan Undang-undang, dimana parlemen bertugas membuat Undang-Undang yang mengatur Warga negara baik di bidang kehidupan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana di

<sup>78</sup> Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Laporan hasil tim kajian peningkatan kerja dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Desember 2006), 10.

Pelaksanaan fungsi anggaran DPR dijabarkan dalam Undang-undang tentang keuangan Negara dan secara lebih detail diatur dalam peraturan Tata Tertib seperti yang terlihat dalam uraian pasal 144 peraturan tata tertib. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya di dalam anggaran.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang tidak dapat dipisahkan dari fungsi-fungsi manajemen yang lain. Fungsi pengawasan sebagai dijelaskan dalam peraturan Tata tertib DPR adalah fungsi yang dijalankan atau melaksanakan undang-undang yang telah dibuat parlemen. Fungsi pengawasan DPR dapat dilakukan melalui rapat-

[illegible]

Pada tata tertib DPR pasal 164 ayat (1) disebutkan bahwa DPR menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu pelaksanaan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR. Beberapa teknik penyerapan aspirasi masyarakat yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR pasal 164 ayat (2) adalah RDPU, kunjungan kerja dan DPR menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung (delegasi) dan/atau melalui surat. Selanjutnya masyarakat yang datang langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasinya diterima dan disalurkan oleh pihak sekretariat jenderal kepada alat kelengkapan DPR RI yang membidangi dan/atau fraksi di DPR RI.

Komunikasi public merupakan bagian dari peran dan fungsi DPR

[illegible]

yang baru dilakukan. Hal ini mengingat konsep hubungan antara wakil dan terwakili. Pembuatan kebijakan yang dilakukan di DPR harus senantiasa dikomunikasikan dengan masyarakat.<sup>81</sup>

f. Pendidikan politik

Bagi masyarakat, muara dari berkembangnya pendidikan politik masyarakat bertujuan untuk memberikan dukungan dukungan kepada penguasa dan pemerintah serta sistem politik yang disusunnya, menunjukan kelemahan penguasa dengan harapan supaya penguasa dapat memperbaiki kelemahan dan melakukan perubahan sistem politik.<sup>82</sup>

**C. Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem Audit keuangan negara.**

Keberadaan DPR dan BPK sebagai salah satu lembaga Negara merupakan implementasi dari pembagian kekuasaan secara horizontal. DPR merupakan institusi yang mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, sedangkan BPK merupakan institusi dengan fungsi utama memeriksa keuangan negara. Keberadaan BPK ditentukan pada BAB VIIIA pasal 23 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terkandung pengertian bahwa kedudukan BPK adalah sama dengan kedudukan Presiden . BPK yang bertugas memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara.<sup>83</sup>

Hubungan BPK dan DPR dituangkan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-

<sup>81</sup> Ibid., 23.

<sup>82</sup> Ibid., 26.

<sup>83</sup> Gilang Prama jasa, Ratna Herwanti, *Dinamika Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit keuangan Negara*, Jurnal law Reform, Volume 13, Nomor 2 (Ponogoro, 2017), 195.

Di dalam undang-undang No.27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada pasal 71 huruf (n) menyatakan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang membahas dan menindak lanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.<sup>84</sup>

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan peminjaman.
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.

[illegible]

- c. Penerimaan negara
- d. Pengeluaran negara
- e. Penerimaan daerah
- f. Pengeluaran daerah
- g. Kekayaan negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang bisa dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah.
- h. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dengan demikian tugas yang harus dilakukan oleh BPK dan DPR selaku badan pengawasan sangat besar, maka kedua lembaga negara tersebut harus benar-benar bisa bekerja sama dengan baik. Yang pada dasarnya, baik BPK maupun DPR memiliki fungsi melakukan perbaikan terhadap cara pengelolaan keuangan negara. Kedua lembaga tersebut berfungsi memastikan bahwa pemerintah membelanjakan keuangan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun demikian perlu adanya *cheks and balance* agar dalam pelaksanaan fungsinya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah. Jika sistem *cheks and balance* tersebut tidak berjalan dengan baik, maka pengelolaan keuangan tidak akan mampu mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*), dan akan





Dalam perubahan pasca amendemen Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang MD3 pasal 83 ayat (1) yang mengatur alat kelengkapan DPR, hasil Audit BPK langsung diberikan kepada komisi-komisi untuk kemudian menelaah dan menindak lanjuti rekomendasi-rekomendasi hasil pemeriksaan BPK.

[illegible]

# Sistem Audit Keuangan Negara

Terwujudnya tujuan yang dikendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan, yang pada dasarnya setiap kegiatan mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan diperlukan dalam usaha mencapai suatu tujuan. Dalam hal ini yang dimaksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

65

Dalam ketentuan pasal 23 ayat (2) UUD RI 1945, hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR, DPD, dan DPRD untuk mengetahui dan dimanfaatkan agar menetapkan RUU APBN yang diajukan oleh Presiden setiap tahun, untuk dibahas bersama dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah maka harus menjalankan anggran tahun lalu.

Dalam penjelasan di atas relasi BPK dan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas. Relasi antar BPK dan DPR yaitu dalam menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD dan DPRD, Kemudian hasil laporan pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada DPR dan DPD untuk laporan hasil pemeriksaan atas LKPP.

[illegible]



Dewan perwakilan rakyat (DPR) Berdasarkan lingkup *fiqh siyāsah al dusturīyyah* mempunyai kesamaan dengan lembaga *al- hall wa al-‘aqd* dimana keduanya adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat yang bertugas untuk menyuarakan aspirasi rakyat kepada pemerintah serta dalam kewenangannya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai kewenangan yang juga dimiliki oleh *Ahl Al-Halli Wa Al-‘Aqd* meskipun tidak seluruhnya, kewenangan *Ahl Al-Halli Wa Al-‘Aqd* yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan rakyat (DPR) adalah kewenangan untuk membuat Undang-Undang (legislasi), pertimbangan, dan pengawasan.

Tujuan dari pemberian kewenangan kepada Majelis umum dan *Ahl Al-Halli Wa Al-‘Aqd* bertujuan untuk menjamin kemaslahatan dalam negara Islam. *Ahl Al-Halli Wa Al-‘Aqd* adalah orang-orang yang bertugas memilih pemimpin lewat jalan Musyawarah kemudian mengajukan kepada Rakyat untuk di baiat(dinobatkan) oleh mereka. Jika melihat dari segi kewenangan *Ahl Al-Halli Wa Al-‘Aqd* yang mana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, dalam hal ini *Ahl Al-Halli Wa Al-‘Aqd* mewakili mereka.

Dalam menjalankan tugas, *Ahl Al-Halli Wa Al-'Aqd* tidak hanya

Wewenang dan fungsi lembaga Legislasi salah satunya adalah dalam bidang keuangan Negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan pembendaharaan Negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan Negara kepada Kepala Negara selaku pelaksana pemerintahan. Jika di lihat dalam konteks kelembagaan di Indonesia, *Al-sulṭhān al-Tasyrī'īyyah* bisa di samakan dengan Badan Pemeriksa Keuangan, Keduanya memiliki kesamaan dalam pengawasan di bidang keuangan negara. Walaupun tidak secara keseluruhan, dalam hukum tatanegara Islam *Al-sulṭhān al-Tasyrī'īyyah*

Jika membahas tentang keuangan, di dalam hukum Islam juga terdapat *Siyāsah Mālīyah* dimana *Siyāsah Mālīyah* ini membahas mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam *fiqh siyāsah mālīyah* pengaturannya di fokuskan juga untuk kemaslahatan rakyat.

Sedangkan dalam Konstitusi yang berlaku di Indonesia, antara Badan pemeriksaan keuangan dan dewan perwakilan Rakyat memiliki hubungan kerja yang saling berkaitan, dimana DPR memerlukan BPK untuk membantu melakukan pengawasan atau audit keuangan negara yang kemudian







- [illegible]





- Januari, 2014.
- Materna, Ayu Novita Sekar Arum. "Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan terhadap pengelola keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah". Skripsi--Universitas ATM, Yogyakarta.
- Mieke Rayu Raba. *Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Pemerintah yang baik menurut UU No. 15 tahun 2006*", Jurnal Lex Crimen Volume VI, no 3 .Mei. 2011
- Muktar Pakpahan. *DPR RI semasa Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Peraturan BPK RI No.1 tahun 2007. Standar pemeriksaan Keuangan Negara. Jakarta: Pusat Pergaulan, 2007 .
- Pradita Dewi Rima .*Hubungan Antara Kualitas Auditor dan Human Capital di Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)*, Universitas diponogoro, Semarang: 2010.
- Pradita U Alvita. *"Implementasi E-Audit dalam meningkatkan fungsi pemeriksaan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara pada BPK-RI"*. Universitas negeri Surabaya .tt.
- Pulungan J .Suyuthi. *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan pemikiran*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1994.
- Rahimullah. Hukum Tata Negara. *Hubungan Antara lembaga Negara*. Jakarta: Gramedia, 2007.
- Revormasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Laporan hasil tim kajian peningkatan kerja dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Desember, 2006.
- Rojak, Abdul Jeje, *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UinSunanAmpel Press, 2014.
- Setyaningrum, Dyah. *Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas audit BPK-RI, Universitas Indonesia*. Jakarta: 2018.
- Shobahah, Nurush, *Penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat persepektif fiqh siyasah*. Ahkam Volum 5 nomor 1. Juli, 2017.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Keuangan negara*. edisi I cetakan II. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Tutik, Triwulan Titik .Ismu Gunawan Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada media Group, 2011.
- Tutik, Triwulan Titik. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: kencana, 2010.
- DPR RI. rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2015-2019.
- Undang-Undang No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan bagian II pasal 6 ayat (1)
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Negara pasal 1 ayat 1.
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, tentang keuangan negara, pasal 2

